

**EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCION
DE SERVICIOS FINANCIEROS RURALES**

Claudio González-Vega

Noviembre, 1998

Rural Finance Program
Department of Agricultural, Environmental and Development Economics
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099
Gonzalez.4@osu.edu

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCION DE SERVICIOS FINANCIEROS RURALES¹

Claudio González-Vega²

A. Justificación

La acción del estado es indispensable para el surgimiento y desarrollo de mercados donde se presten servicios financieros eficientes y sostenibles, al alcance de las poblaciones de escasos recursos de las áreas rurales.

Dadas las dificultades que caracterizan a las transacciones financieras rurales, sin el apoyo del estado, los mercados financieros rurales no pasarían de ser incompletos, fragmentados, ineficientes y poco profundos.

Nótese que, desde esta perspectiva, el objetivo central de la acción del estado es hacer posible la aparición y el fortalecimiento de los *mercados* financieros.

Exposición en el Seminario Internacional sobre *El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Area Rural*, celebrado en La Paz, Bolivia del 17 al 19 de noviembre de 1998, organizado por el Programa de Formación de Recursos Humanos en Entidades de Microfinanciamiento (PRE) del Instituto Boliviano de Estudios Empresariales (IBEE), con patrocinio de la Misión en Bolivia de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE-PROFIN), la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL), la Fundación para la Producción (FUNDA-PRO) y el Plan Internacional en Bolivia. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente las de las organizaciones patrocinadoras. Se conserva el estilo de la presentación oral.

Claudio González-Vega es Profesor en el Departamento de Economía Agrícola, Ambiental y del Desarrollo y Director del Programa Finanzas Rurales en Ohio State University (OSU) y Asesor Internacional del PRE en Bolivia. El autor agradece la invitación del Dr. Guillermo Monje y del Dr. John Owens a participar en el Seminario. El financiamiento de esta participación proviene de USAID vía Chemonics International. El autor reconoce valiosos intercambios recientes sobre este tema, en particular con Juan Buchenau (Internationale Projekt Consult, IPC), Aristóteles Esperanza (Financiera Calpiá), sus colegas en el Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre *Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales*: Javier Alvarado (CEPES), Rodolfo Quirós (Academia de Centroamérica) y Mark Wenner (BID), sus colegas en OSU: Dale Adams, Douglas H. Graham, Richard L. Meyer, Geetha Nagarajan, Sergio Navajas y Jorge Rodríguez y sus colegas Jonathan Conning (Williams College), Mark Schreiner (Washington University, Saint Louis), J.D. Von Pischke (IPC) y Jacob Yaron (Banco Mundial).

Esto implica, por una parte, que la acción del estado debe estar encaminada a hacer posible que los mercados financieros funcionen cada vez mejor y no a sustituir estos mercados. Nótese, además, que el propósito es lograr que se puedan aprovechar de la mejor manera posible las ventajas de transacciones que ocurren a través de mercados y en ningún caso distorsionar el mercado de manera que estas ventajas no se manifiesten.

Esto implica, por otra parte, que los mercados no siempre nacen y se desarrollan espontáneamente y en un vacío. Al contrario, muchos mercados no existen, ya sea porque el entorno es demasiado poco conducente al surgimiento de un mercado o porque no existe el andamiaje institucional para que un mercado (sobre todo un mercado complejo, como es el mercado financiero) pueda operar.

La acción del estado es indispensable para el mejor funcionamiento de los mercados, particularmente:

- (a) entre más alejadas se encuentren entre sí las partes que entran en la transacción (*e.g.*, para que el ahorro de un depositante de Tarija pueda financiar una microempresa en El Alto),
- (b) entre más distanciadas en el tiempo estén las obligaciones de las partes contratantes (*e.g.*, para que la obligación del acreedor de desembolsar hoy lleve a la obligación del deudor de pagar dentro de tres años) y
- (c) entre más inciertas sean las acciones de las partes contratantes o los eventos exógenos que afectan el resultado de la transacción (*e.g.*, para que el temor de un depositante de que el banco pueda quebrar por culpa de una corrida injustificada de otros depositantes no sea excesivo).

En ausencia del *marco institucional* que muchas veces sólo el estado puede proporcionar, únicamente pueden ocurrir transacciones inmediatas y personalizadas entre partes que intercambian algo directamente (North, 1993). No se necesita al estado para que un hermano apoye a su pariente en una emergencia, pero un mercado de seguros no puede surgir si no hay instituciones.

B. Objetivos

Para los propósitos que nos interesan, el papel del estado es procurar el fortalecimiento de los mercados. Esto implica tres características deseables de un mercado financiero:

- (a) eficiencia,
- (b) estabilidad y
- (c) cobertura.

B.1 Eficiencia

Mercados eficientes facilitan la asignación de recursos hacia sus mejores usos alternativos. Mercados financieros eficientes son particularmente importantes durante procesos de ajuste estructural. Durante estos procesos, los recursos deben ser reasignados, en vista de los nuevos precios relativos, y la intermediación financiera debe facilitar el traslado de poder de compra desde las unidades superavitarias, donde las tasas marginales de rendimiento han bajado, hacia las unidades deficitarias, donde las tasas marginales de rendimiento han aumentado (González-Vega, 1986).

Usualmente asociamos mercados eficientes con mercados competitivos, porque la *competencia* reduce los precios, eliminando rentas monopólicas, y la rivalidad obliga a mejorar la calidad del servicio al cliente y a buscar la innovación para reducir los costos.

La eficiencia está asociada, además de con la competencia, con bajos *costos de transacciones*. Si estos costos son demasiado altos, muchas transacciones no ocurren y, cuando ocurren, se da una gran brecha entre los precios. Con costos de transacciones altos, la brecha entre el costo total de los fondos para un deudor y el ingreso que el intermediario financiero recibe es grande. Con costos de transacciones altos, la brecha entre el ingreso que el intermediario recibe por los préstamos y el rendimiento que el depositante obtiene por los fondos también es grande. La magnitud de estas brechas refleja oportunidades no aprovechadas para asignar mejor los recursos.

B.2 Estabilidad

El por qué valoramos la estabilidad en los mercados financieros se ha puesto en evidencia durante las recientes crisis internacionales. Las consecuencias sociales de estas crisis son suficiente razón para que proteger la estabilidad sea un objetivo de la política pública.

Proteger la estabilidad vale la pena por la importancia del sistema de pagos en la economía y por razones de equidad: los deudores pequeños son los primeros en perder el acceso al crédito durante una crisis y los depositantes pequeños son los que menos pueden defenderse de la quiebra de un intermediario financiero.

La estabilidad se ve amenazada principalmente por *comportamientos oportunistas* que resultan en riesgos excesivos y porque, en los mercados financieros, cuando un intermediario asume riesgos excesivos, pone en peligro no sólo su propia liquidez y solvencia sino también la de los demás actores en el mercado (Chaves y González-Vega, 1994).

B.3 Cobertura

El tercer objetivo en la promoción de mercados financieros es una mayor cobertura. La cobertura tiene muchas dimensiones (Navajas *et al.*, 1998):

- (a) *Amplitud*: ampliar la cobertura permite llevarle servicios financieros a segmentos cada vez más numerosos de la sociedad.
- (b) *Profundidad*: profundizar la cobertura permite llevarle servicios financieros a clientelas meta que tienen una valoración especial para la sociedad: los pobres, las mujeres, los indígenas, las poblaciones rurales.
- (c) *Variedad*: incrementar la variedad de la cobertura permite ampliar y diversificar los tipos de servicios financieros ofrecidos (crédito, facilidades de depósito, mecanismos para hacer pagos).
- (d) *Calidad y costo*: mejorar la calidad y reducir el costo de la cobertura permite ofrecerle servicios más valiosos al cliente.
- (e) *Duración*: aumentar la duración de la cobertura contribuye a la sostenibilidad de los servicios prestados. Los clientes marginales valoran particularmente la permanencia de la cobertura.

Todas las dimensiones de la cobertura (amplitud, profundidad, variedad, calidad, costo y duración) importan. Mejorar el funcionamiento de los mercados financieros *rurales* es, sin embargo, esencialmente un objetivo de amplitud y de profundidad de cobertura.

Buscar este objetivo no debe resultar en lesiones importantes a la eficiencia ni debe poner en peligro la estabilidad de los mercados financieros. Este es el principal reto para las autoridades. Enfrentarlo con éxito requiere un papel fundamental para el estado muy distinto al que intentó jugar en el pasado. Las intervenciones del pasado perjudicaron seriamente la eficiencia y no fueron sostenibles (Adams, González-Vega y Von Pischke, 1987).

C. Un Nuevo Papel

Definir este nuevo papel del estado requiere identificar cuándo la intervención estatal tiene ventajas comparativas sobre las fuerzas del mercado y cuándo el sector público tiene ventajas comparativas sobre el sector privado. Esta tarea no es trivial y, aunque difícil, debe ser enfrentada con seriedad.

La acción del estado es indispensable para el buen funcionamiento de los mercados financieros rurales. Si no se aportan los ingredientes requeridos, estos mercados seguirán siendo poco profundos. Si la intervención del estado es equivocada, la represión resultante distorsionará y achicará todavía más estos mercados.

C.1 Peligros

Porque la acción del estado es tan importante, es necesario combatir dos inclinaciones que, al ser políticamente atractivas, son frecuentes (Lizano, 1998):

- (a) tratar de hacer lo que no es importante en términos de eficiencia, estabilidad y cobertura, pero que ofrece rendimientos (beneficios) políticos inmediatos y
- (b) no hacer lo que sí es importante, pero que es políticamente difícil.

La intervención estatal fracasó en el pasado porque hizo lo que no debía hacer y no hizo lo que tenía que hacer. En el largo plazo, posiblemente la omisión de algunas tareas fundamentales ha generado los mayores costos.

C.2. Criterios para la Acción

Para que cualquier intervención estatal sea apropiada, se deben contestar cuatro preguntas básicas (González-Vega, 1994):

- (a) ¿Cuáles son la naturaleza y la magnitud del problema a resolver?
- (b) ¿Existe y cuál es el instrumento de acción estatal apropiado para resolver el problema?
- (c) ¿Es factible adoptar ese instrumento, dadas las restricciones técnicas, administrativas y políticas existentes?
- (d) ¿Cuáles son los costos de aplicar ese instrumento y son estos costos mayores o menores que los beneficios esperados?

Las respuestas son directas:

- (a) Si no hay una razón clara y pertinente para intervenir, no se debe intervenir.
- (b) El instrumento escogido debe corresponder directamente a la naturaleza y la magnitud del problema. Si no, su uso puede ser contraproducente y, en muchos casos, puede causar más daño que beneficio.
- (c) Si no se puede ejecutar eficientemente la intervención, mejor no hacerla. No hay nada peor, por ejemplo, que leyes que se dictan pero que nadie puede hacer que se cumplan.
- (d) Al igual que los participantes en los mercados, el gobierno enfrenta elevados costos de transacciones cuando intenta hacer algo. Si los costos de intervenir son mayores que los posibles beneficios, mejor no intervenir.

C.3 Problemas en los Mercados Financieros

Tratemos de aplicar estos principios al papel del estado en el mejoramiento de los mercados financieros rurales.

¿Cuál es el problema?

El problema es que existen serios obstáculos y elevados costos de transacciones que frenan la expansión de los mercados financieros rurales. Esto todavía no es *suficiente* para justificar la intervención del estado.

El problema es, además, que la iniciativa privada no es suficiente para remover esos obstáculos y para permitir una reducción en los costos de transacciones. De lograrse estos propósitos, sin embargo, se podría alcanzar un mejoramiento generalizado en el bienestar (Besley, 1992). Esta sí es una justificación potencial para la intervención del estado. Será una razón suficiente, no obstante, sólo si es factible lograrlo a un costo menor que el beneficio esperado.

D. Limitaciones a la Demanda

La tarea de promover el surgimiento y funcionamiento eficiente de mercados financieros rurales es enorme; por eso es que la acción del estado es tan importante. Los obstáculos que deben ser superados permean todas las dimensiones del mercado. Podemos organizar los elementos del análisis usando el esquema de la oferta y la demanda.

¿Cuál es el problema del lado de la demanda?

La demanda por servicios financieros en las áreas rurales se ve restringida, entre otros motivos, por:

- (a) elevados costos de transacciones para los deudores y los depositantes,
- (b) elevados riesgos para los deudores y los depositantes,
- (c) falta de capacidad de endeudamiento de los hogares-empresas y
- (d) falta de información adecuada sobre los servicios de crédito y de depósito disponibles.

¿De qué maneras (con qué instrumentos) puede el estado aliviar estas restricciones a la demanda rural de servicios financieros?

D.1 Costos de Transacciones

Los costos de transacciones para los deudores y para los depositantes son más altos de la cuenta por las dificultades de transporte y de comunicaciones en las áreas rurales. La reducción de estos costos depende esencialmente de la provisión de algunos de los más básicos *bienes públicos*.

Caminos transitables le permiten al deudor y al depositante perder menos tiempo trasladándose a una agencia bancaria. Teléfonos les permiten obtener información sin tener que trasladarse. Saber leer y escribir y los servicios de correo también facilitan las comunicaciones.

La belleza está en que la provisión de estos bienes públicos (educación, comunicaciones, caminos) provoca beneficios sociales mucho más allá de facilitar la intermediación financiera. No hay peligro a equivocarse mucho. La tristeza está en que lo que el estado proteccionista descuidó fue precisamente la provisión de estos bienes públicos.

El impacto de estos bienes públicos sobre la intermediación financiera no debe ser, sin embargo, subvalorado. Cuando los costos de transacciones del deudor representan un 40 por ciento del monto del préstamo, reducir esos costos de transacciones a la mitad es equivalente a una reducción de 20 puntos porcentuales en la tasa de interés (González-Vega y González-Garita, 1987). Lo atractivo es que, en este caso, no se trata de una reducción artificial.

D.2 Riesgos

Algunos riesgos para los deudores y los depositantes surgen de la poca provisión del bien público *seguridad personal*. Robos y asaltos desalientan a clientes rurales potenciales en El Salvador, Perú y Costa Rica.

Otros riesgos surgen del posible comportamiento oportunista del captador de depósitos, cuando la regulación y la supervisión *prudencial* no son adecuadas para restringir los riesgos excesivos. El desarrollo de un marco regulatorio apropiado es una de las tareas centrales de la reforma financiera. Adaptar ese marco a los requerimientos de los mercados financieros rurales es una de las tareas incompletas.

La inflación le roba al depositante su poder de compra con la misma violencia que el asaltante de caminos. La devaluación le crea riesgos cambiarios. Velar por la estabilidad macroeconómica es una de las tareas fundamentales del estado.

Algunos riesgos reducen la capacidad de endeudamiento de la población rural porque no existen mercados de seguros. En ausencia de estos seguros, el deudor teme que un evento catastrófico lo deje sin capacidad de cumplir su obligación crediticia sin tener que empobrecerse para poder pagar. El surgimiento de mercados de seguros es, sin embargo, uno de las más difíciles y requiere el desarrollo, con apoyo del estado, de una infraestructura institucional compleja.

D.3 Poca Capacidad de Endeudamiento

Muchas veces la falta de capacidad de endeudamiento de la población rural se debe al efecto represivo de políticas estatales. Este fue, sin duda, un resultado de las estrategias proteccionistas de industrialización, que volcaron los términos de intercambio en contra de la agricultura. Los menores ingresos resultantes se tradujeron en menores montos de ahorro para el autofinanciamiento y en menor capacidad de endeudamiento de los hogares-empresas rurales.

Un efecto semejante provino del *sesgo urbano* en la provisión de bienes y servicios públicos. Esto deprimió aún más las oportunidades productivas en el campo. La importancia de la tecnología, del acceso a los mercados y de la infraestructura en el desarrollo rural fue ignorada. La falta de crecimiento de la productividad resultante se reflejó en falta de crecimiento de la capacidad de pago de los hogares-empresas rurales.

D.4 Factibilidad Política

En resumen, para superar los obstáculos que limitan la demanda de servicios financieros rurales, el estado debe proveer bienes públicos que reduzcan los costos de transacciones y los riesgos de los deudores y los depositantes y debe adoptar políticas macroeconómicas, sectoriales y de inversión que no aumenten aún más los riesgos y que permitan el crecimiento de las oportunidades productivas de los clientes de los intermediarios financieros rurales.

Si las dificultades de los demandantes representan la mitad del problema, en este caso el papel del estado en mejorar los servicios financieros rurales poco tiene que ver con intervenciones financieras *per se*. La política financiera importa sólo para crear el marco de regulación y de supervisión prudencial que le dé confianza y protección al depositante (Jansson y Wenner). Tómese nota que la justificación de este marco se propone aquí sólo cuando hay captación de depósitos.

Ustedes dirán que la lista de acciones no financieras por parte del estado, necesarias para promover la demanda de servicios financieros rurales, es obvia (y, por eso, a lo mejor aburrida). Posiblemente no necesitaba recordarla aquí. Lo curioso es que, siendo la necesidad de la acción del estado en estos casos tan evidente, sin embargo no se hace. Por alguna razón, resulta más atractivo jugar con los mercados financieros.

En el pasado, los políticos trataron de compensar sus intervenciones represivas y su sesgo urbano con crédito agrícola subsidiado y dirigido (Adams, González-Vega y Von Pischke, 1987). ¡Poca compensación! ¿Con qué estarán tratando de compensar ahora las autoridades su acción deficiente en las áreas que sí importan?

E. Limitaciones a la Oferta

Exploremos el lado de la oferta: *¿cuál es el problema?*

Las transacciones financieras rurales encuentran serias dificultades como consecuencia de (González-Vega, 1998):

- (a) deficiencias de la información, que dificultan la evaluación del riesgo de prestar,
- (b) incentivos de los deudores y de los acreedores que no son necesariamente compatibles, lo que da origen al riesgo moral,
- (c) dificultades para hacer valer los contratos, lo que acentúa las posibilidades de pérdidas por falta de recuperación de los préstamos,
- (d) dificultades para diversificar los riesgos y
- (e) dificultades para diluir los costos fijos de la infraestructura financiera.

Estas dificultades desalientan a acreedores potenciales y la oferta no surge. No hay mercado.

Los mismos bienes públicos reducen los riesgos y los costos de transacciones para los deudores y para los acreedores. A los acreedores también les interesan los teléfonos y los caminos. Una mejor infraestructura física e institucional estimula tanto la demanda como la oferta de servicios financieros.

Además, estas dificultades pueden ser vencidas por:

- (a) nuevas *tecnologías* financieras que permitan, a costos razonables, reducir el riesgo de mora a niveles aceptables y
- (b) mejores *instituciones* que faciliten la aplicación de estas nuevas tecnologías.

Hay papeles importantes para el estado en ambos casos.

E.1 Instituciones

El estado puede crear infraestructuras institucionales que, por ejemplo:

- (a) mejoren la información que tienen disponible los actores en el mercado (*e.g.*, con una central de riesgo);
- (b) abaraten los costos de obtener información (*e.g.*, contribuyendo al desarrollo de normas contables);
- (c) ayuden a resolver problemas de incentivos (*e.g.*, mejorando los sistemas para el otorgamiento de garantías), y
- (d) contribuyan a hacer posible el cumplimiento y abaraten los costos de hacer valer los contratos (*e.g.*, mejorando la eficiencia de los tribunales).

En todos estos casos, no se trata de interferir con el funcionamiento del mercado, sino de aportar el andamiaje institucional necesario para que el mercado pueda funcionar mejor.

E.2 Derechos de Propiedad

Un elemento central en este esfuerzo de desarrollo institucional es una mejor definición y protección de los derechos de propiedad. Se trata de permitir la propiedad plena de activos que puedan ser ofrecidos en garantía y de facilitar la documentación a costos razonables de esos derechos de propiedad.

En cuanto a bienes inmuebles, esto se logra revisando legislaciones agrarias que cercenan del derecho de propiedad la posibilidad de enajenar hipotecariamente, se logra con programas de titulación de propiedades (predios) y se logra con la creación de catastros y registros que apoyen la documentación de esos derechos (la propiedad del deudor y la hipoteca del acreedor).

En cuanto a bienes muebles, esto requiere una revisión de la legislación y de la práctica judicial en cuanto a garantías prendarias y la creación de mecanismos de apoyo como registros de prendas (Fleisig and de la Peña, 1996). Estos mecanismos son fundamentales porque el deudor rural tiene más acceso a estos otros activos y menos temor de perderlos que en el caso de la tierra. Poder ofrecer este tipo de garantías es más importante entre mayor sea el monto del préstamo requerido.

E.3 Derechos de los Acreedores

Lo más importante es una redefinición de los derechos de los deudores y de los derechos de los acreedores. Toda la legislación pertinente fue desarrollada expresamente para proteger a los deudores de los abusos de los acreedores. Este tratamiento asimétrico, sin embargo, desalienta a los acreedores y, a pesar de las buenas intenciones de la legislación, los deudores se quedan sin acceso al crédito formal y en manos de los prestamistas informales. Qué ironía!

Los ejemplos de derechos asimétricos abundan:

- (a) las restricciones de usura a las tasas de interés;
- (b) la prohibición de que ciertos activos (como equipos productivos) sean dados en garantía, y
- (c) el secreto bancario incorrectamente aplicado a los deudores, lo que impide el desarrollo de una verdadera central de riesgos.

Una manifestación curiosa de estos derechos asimétricos es la desprotección e incluso la represión de los depositantes, el grupo más grande de acreedores en la economía y usualmente más pobres que los prestatarios (González-Vega, Prado-Guachalla y Miller-Sanabria, 1997).

La labor que hay que hacer en el campo institucional, legal y judicial es enorme.

E.4 Innovación Financiera

El desarrollo de nuevas tecnologías de crédito y de captación de depósitos también presenta *fallas del mercado*.

La innovación usualmente resulta de inversiones en experimentación, desarrollo, transferencia, adaptación y aprendizaje de las nuevas tecnologías. Estas inversiones son costosas y riesgosas y que frecuentemente tienen largos períodos de gestación. La actividad privada no encuentra suficientes incentivos en hacer estas inversiones en vista de las fuertes *externalidades* que se presentan.

Una vez desarrollado el nuevo conocimiento, la tecnología puede ser copiada por competidores que no han invertido en su desarrollo, los que pueden cobrar menos porque no incurrieron en esos costos. Una vez entrenados en la nueva tecnología, los empleados pueden ser atraídos con mejores sueldos por organizaciones que no tuvieron que gastar en el entrenamiento requerido para aplicar correctamente la nueva tecnología. Todas estas externalidades desalientan la innovación: el conocimiento resultante fácilmente se transforma en bien público.

Se abre aquí un papel para los donantes y para el estado en el apoyo a la innovación en tecnologías financieras. La pregunta difícil es: *¿Cómo hacerlo? ¿Cuál es el instrumento apropiado?*

El reto estriba en que, por definición, la experimentación, la innovación y la creatividad no pueden ser promovidas y controladas centralmente. Esta es la gran lección del fracaso de la planificación central (Hayek, 1960). Cuando no se sabe bien cuál es la solución a un problema particular, lo óptimo es que se promueva la búsqueda de la solución por muy distintos caminos.

Esta ha sido, en efecto, la experiencia histórica en el desarrollo de las tecnologías para el microcrédito urbano. Si una autoridad central hubiera decidido que lo mejor era promover el desarrollo de tecnologías de crédito individual, hoy día no existiría BancoSol. Si una autoridad central hubiera decidido que lo mejor era promover el desarrollo de tecnologías de crédito grupal, hoy día no existirían ni FIE ni Caja Los Andes. Las contribuciones, sin embargo, de cada uno de estos enfoques diferentes a la innovación financiera han sido formidables.

La rica gama de opciones tecnológicas existente hoy día en Bolivia se debe a que el gobierno no buscó dirigir la innovación centralmente, se debe al *desorden* de donantes con diferentes preferencias y se debe a la *terquedad* individual de líderes como Pancho Otero, Pilar Ramírez y Claus-Peter Zeitinger.

E.5 Fondos

El apoyo financiero y de asistencia técnica de los donantes ha sido indispensable para lograr los éxitos de las microfinanzas bolivianas.

Por sí sola, la iniciativa privada no hubiera aportado los recursos necesarios para esta revolución tecnológica. Sin embargo, esta revolución tuvo lugar gracias a que:

- (a) Las ONGs que experimentaron y buscaron la solución a los problemas que dificultan las transacciones de microfinanzas no eran reguladas. Esta ausencia de regulación les permitió la libertad necesaria para pensar y actuar con creatividad cuando todavía eran demasiado frágiles.
- (b) Los fondos disponibles con que estas ONGs contaban eran limitados en comparación con sus aspiraciones de mejorar el bienestar social y sus ansias de cobertura. Esta *restricción presupuestaria* los llevó a revisar sus políticas de tasas de interés, para no perder fondos prestables al no cubrir sus costos de operación. Esta restricción presupuestaria los llevó a buscar cómo prestar a costos más bajos y cómo recuperar la gran mayoría de sus préstamos, a fin de poder ampliar su cobertura.

Sin estas restricciones presupuestarias, en comparación con sus aspiraciones, ni un Pancho Otero ni una Pila Ramírez hubieran jamás pensado convertir a sus programas en entidades financieras reguladas, la más novedosa e intrigante de todas las innovaciones.

Cuando, en contraste, una ONG tiene acceso fácil a fondos públicos, más allá de sus legítimas aspiraciones y, sobre todo, más allá de su capacidad de manejarlos a la vez eficiente y creativamente, el acceso fácil a los fondos mata los incentivos a resolver los problemas, si no es que esos fondos son desperdiciados por ausencia de capacidad gerencial para administrarlos sostenidamente.

F. Lecciones y Perspectivas

Esta es la principal lección del desarrollo de las microfinanzas urbanas: se necesitaron *libertad* para explorar creativamente, *voluntad* para buscar con eficiencia el logro de la misión altruista y *capacidad* para alcanzar este propósito de una manera sostenible.

Si ésta es la lección: *¿por qué no la aplicamos a las microfinanzas rurales, donde los problemas son más difíciles y donde tenemos menos idea de cuáles serán las soluciones?*

Las tendencias actuales de la acción pública en Bolivia contradicen esta lección:

- (a) Aunque se reconoce la importancia crítica de los bienes públicos y de las infraestructuras institucionales, legales y judiciales, poco se hace para proporcionarlos. Es políticamente más atractivo anunciar la disponibilidad de US\$20 millones para prestar que invertir capital político en una buena ley de garantías prendarias.
- (b) Existe una inclinación universal a regular, posiblemente porque regular otorga control y poder.

En lugar de concentrar esfuerzos en mejorar el marco regulatorio y la práctica de la supervisión prudencial de los intermediarios bancarios y no bancarios que ofrecen servicios de depósito (los que de todas maneras representan el 80 por ciento o más del mercado), se busca regular hasta el último mosquito, aunque no sea necesario.

Las innovaciones en microfinanzas de la primera etapa ocurrieron precisamente porque las ONGs no eran reguladas. En contraste, durante la etapa de represión financiera, aunque hubieran querido, los bancos no innovaron porque la regulación había eliminado todos los incentivos a la innovación.

- (c) Hoy día existe una (sobre)-abundancia de fondos porque las microfinanzas son políticamente correctas gracias al éxito de los innovadores. Nada puede destruir un mercado financiero más rápidamente, sobre todo si es un mercado incipiente, que una inundación de fondos blandos.

¿Cuál es la naturaleza del problema?

El problema (la restricción efectiva) no es la falta de fondos prestables.

Cuando las tecnologías están apenas siendo desarrolladas y cuando las organizaciones innovadoras son institucionalmente débiles, una inundación de fondos puede causar mucho daño.

En el desarrollo de las finanzas rurales latinoamericanas todavía no hemos alcanzado la etapa cuando flujos masivos de fondos se vuelven importantes. El grueso de estos fondos debe venir, en todo caso, de la movilización de depósitos. Pero una abundancia de fondos blandos de los donantes puede precisamente destruir la voluntad de captar depósitos.

El papel del estado y de los donantes en esta etapa consiste, más bien, en apoyar el desarrollo y transferencia de tecnologías y, sobre todo, en apoyar procesos de fortalecimiento institucional, que lleven a organizaciones fuertes, capaces de desarrollar las nuevas tecnologías de una manera eficiente y sostenible.

Probablemente, este apoyo será más eficaz si se ofrece descentralizadamente.

Desde esta perspectiva, el peor escenario podría surgir en un sistema estatal con un mecanismo centralizado y burocrático, con fuertes poderes de regulación, que canalizara como conducto *único* montos masivos de fondos de los donantes y del gobierno a organizaciones débiles, con poca capacidad de absorción. Esta sería la mejor manera de garantizar que el milagro de las microfinanzas urbanas no se repita en las áreas rurales.

References

- Adams, Dale W, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke, eds. (1987), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José, Costa Rica: The Ohio State University.
- Besley, Timothy (1992), "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?" *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, (enero), pp. 27-48.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González-Vega (1994), "Principles of Regulation and Prudential Supervision and their Relevance for Microenterprise Finance Organizations," en María Otero y Elisabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Fleisig, Heywood and Nuria de la Peña (1996), "Creating a Legal and Regulatory Framework to Promote Access to Rural Credit," trabajo sin publicar, Washington, D.C.: Center for the Economic Analysis of Law.
- González-Vega, Claudio (1986), *Mercados Financieros y Desarrollo*, Santo Domingo, República Dominicana: Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.
- González-Vega, Claudio (1994), "Stages in the Evolution of Thought on Rural Finance. A Vision from The Ohio State University," Economics and Sociology Occasional Paper No. 2134, Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio (1998), "Servicios Financieros Rurales: Experiencias del Pasado, Enfoques del Presente," trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre *El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Area Rural*, 17-19 de octubre, La Paz, Bolivia.
- González-Vega, Claudio y Marco A. González-Garita (1987), "Costos de Endeudamiento, Tasas de Interés y Distribución del Crédito en Costa Rica," en Dale W Adams, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José, Costa Rica: The Ohio State University.
- González-Vega, Claudio, Fernando Prado-Guachalla y Tomás Miller-Sanabria (1997), *El Reto de las Microfinanzas en América Latina: La Visión Actual*, Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento.
- Hayek, F.A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Lizano, Eduardo (1998), *Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica, 1982-1994*, San José: Academia de Centroamérica.

Navajas, Sergio, Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Claudio González-Vega and Jorge Rodríguez-Meza, "Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia," trabajo sin publicar, Columbus, Ohio: The Ohio State University.

North, Douglas C. (1992), *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*, San Francisco, California: International Center for Economic Growth.